

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep wewenang dalam kajian hukum khususnya hukum administrasi dan tindak pidana korupsi merupakan dua aspek hukum yang saling terkait. Menurut tradisi ilmu hukum, titik taut “hukum administrasi” berada di antara norma hukum pemerintahan dan hukum pidana, sehingga dapat dikatakan sebagai “hukum antara”. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut dapat ditegakkan sanksi pidana. Karena itu hampir setiap norma hukum pemerintahan berdasarkan Hukum Administrasi diakhiri “*In cauda venenum*” dengan sejumlah ketentuan pidana, secara harfiah *In cauda venenum* berarti ada racun di ekor/buntut dalam setiap tindak kebijakan.¹

Hukum administrasi dalam praktiknya menempati posisi dominan dalam penanganan tindak pidana korupsi, oleh karena itu hakekat hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan wewenang pemerintah dan kontrol terhadap penggunaan wewenang yang tujuannya untuk melindungi individu atau masyarakat.²

Dengan demikian dapat diambil kesimpulan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dilakukan oleh Penyelenggara Negara, antara Penyelenggara Negara dan Pihak lain baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama yang bertujuan untuk meraup atau mencuri uang negara, dengan cara menyalahgunakan kewenangan atau serta memanfaatkan kewenangan yang

¹Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm 1.

²*Op. Cit.*, Abdul Latif, hlm 2.

dipunya agar dapat menguntungkan diri sendiri atau orang lain, yang berujung pada kerugian negara atau kerugian perekonomian negara.

Tindak pidana korupsi di Indonesia penyebarannya telah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya sudah memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Karena itu tindak pidana korupsi telah dianggap sebagai suatu perkara “*seriousness crime*”, kejahatan serius yang sangat mengganggu hak ekonomi dan hak sosial masyarakat dan negara dalam skala yang besar, sehingga penanganannya harus dilakukan dengan cara “*extra ordinary treatment*” serta pembuktiannya membutuhkan langkah-langkah yang serius professional dan independen.³

Penyelenggara negara dalam hal ini, harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur, yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan dan melakukan sebagian daripada tugas negara atau alat-alat perlengkapan negara. Sehingga ketentuan makna “menyalahgunakan kewenangan” haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik, bukan pejabat swasta meskipun swasta juga memiliki jabatan, sesuai dengan apa yang diisyaratkan oleh UU No. 28 Tahun 1999 Penyelenggaran Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme, yakni;

³Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Suatu Pendekatan Hukum Progresif, Thafa Medai, Yogyakarta, 2014, hlm 1.

“Penyelenggara Negara adalah **Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan**”.

Delik menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 3 Undang-undang No. 20 tahun 2001 perubahan Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi (UU PTPK) yang menyebutkan :

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, **menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara**, dipidana dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)”.

Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict* akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur keperdataan, sekalipun korupsi dapat terjadi pada ranah keperdataan melalui suap, gratifikasi dll, bertujuan melancarkan suatu kegiatan, akan tetapi ujung tombak dari tindak pidana korupsi tersebut adalah adanya penyalahgunaan wewenang/kewenangan.

Dalam proses penegakan hukum banyak ditemukan unsur “melawan hukum” dan “menyalahkan wewenang” yang dibarengi dengan menyebutkan jumlah “kerugian negara” sebagai dasar untuk mendakwa seorang pejabat telah melakukan tindak pidana korupsi semata-mata berdasarkan perspektif hukum pidana tanpa mempertimbangkan bahwa ketika seorang pejabat melakukan aktivitasnya, ia tunduk dan diatur oleh norma hukum administrasi.

Acapkali ditemukan pula unsur “merugikan keuangan negara” dijadikan dugaan awal untuk mendakwa seorang pejabat tanpa disebutkan terlebih dahulu bentuk pelanggarannya.

Suatu pemikiran yang terbalik. Unsur “merugikan keuangan negara” merupakan akibat adanya pelanggaran hukum berupa penyalahgunaan wewenang yang dilakukan seorang pejabat yang menggunakan keuangan negara tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang “merugikan keuangan negara” jika pejabat yang bersangkutan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku.

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya. Dalam praktik *detournement de pouvoir* dicampur adukkan dengan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum (*wederrechtelijkheid, onrechtmatigee daad*) atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apa pun dan dibidang apa pun.

Dengan penggunaan konsep luas dan bebas ini akan mudah menjadi senjata penyalahgunaan wewenang yang lain dan justru kebebasan bertindak pemerintah dalam menghadapi situasi konkret (*freies ermessen*). Konsep *detournement de pouvoieur* sendiri dalam hukum administrasi tidak dimaknai sama oleh para ahli dan praktik penerapannya oleh peradilan administrasi dan pengadilan pidana (korupsi).

Detournement de pouvoir menurut Winarsih Arifin dan Farida Sumargono dalam kamus Prancis-Indonesia (Dictionnaire Francais-Indonesia), bahwa *detourne* adalah menyimpang, berputar, tidak langsung, mengambil jalan yang menyimpang untuk mencapai tujuan.⁴ Sedangkan *Detournement* adalah menyimpang, pembelokan, penyelewengan, penggelapan. *Pouvoir* adalah kemampuan, kekuasaan menurut hukum.

Indriyanto Seno Adji, memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dengan mengutip pendapat Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya “*detournement de pouvoir*” dengan “*Freiss Ermessen*”, penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu :⁵

1. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan wewenang dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
3. Penyalahgunaan wewenang dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

⁴ Anna Erliyana dalam disertasinya, *Analisi Keputusan Presiden Republik Indonesia Kurun Waktu 1977-1998, Tinjauan Asas Larangan Melampui Wewenang* (2004).

⁵ Benny M. Yunus, *Intisari Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm 35.

Sjachran Basah mengartikan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*” adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶Dari beberapa pandangan ahli tersebut pada prinsipnya penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada jenis wewenang terikat dan juga bisa terjadi pada jenis wewenang bebas (diskresi). Indikator atau tolak ukur penyalahgunaan wewenang pada jenis wewenang terikat adalah asas legalitas (tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan), sedangkan pada jenis wewenang bebas (diskresi) mempergunakan parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena asas *wetmatigheid* tidaklah memadai.

Di dalam praktik peradilan sering dipertukarkan/dicampuradukkan antara penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur yang seolah-olah cacat prosedur itu *in heren* dengan penyalahgunaan wewenang. Sekalipun Hakim dianggap tahu hukum *Ius Curia Novit* dan juga corong undang-undang, akan tetapi dalam menentukan penyalahgunaan wewenang tersebut bukanlah domain dari Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), melainkan adalah domain dari Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana ketentuan Pasal 21 Undang-Undang No. 30 tahun 2014, yakni:.

- 1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa dan memutuskan ada tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat pemerintahan.
- 2) Badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan.

⁶ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, (Makalah Uni. Airlangga, Tanpa tahun), hlm 1.

- 3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- 4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- 5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.

Perkembangan hukum administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi, khususnya unsur menyalahgunakan kewenangan baik dalam jabatan publik ataupun jabatan swasta dalam domain hukum keperdataan selama dapat dibuktikan perbuatan menyalahgunakan kewenangan bukan karena perbuatan yang dilakukan dalam kedudukannya sebagai pejabat publik atau pejabat swasta, tetapi karena perbuatannya sebagai perbuatan menyalahgunakan kewenangan yang juga disebut sebagai perbuatan melawan hukum baik dalam perspektif hukum publik maupun dalam hukum keperdataan.⁷

Undang-Undang No. 30 tahun 2014, tidak memberikan penjelasan yang eksplisit tentang penyalahgunaan wewenang, akan tetapi memberikan bentuk larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, menyebutkan;

- (1) Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Larangan melampaui wewenang;
 - b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Selanjutnya Pasal 18 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, menyebutkan;

⁷Ibid

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
 - b. Melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
 - c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan :
 - a. Di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
 - b. Bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan :
 - a. Tanpa dasar Kewenangan; dan atau
 - b. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Selanjutnya Pasal 19 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, menyebutkan;

- (1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- (2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Sesungguhnya kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan dan peranan sangat penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi, sehingga dapat diartikan bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi dan penentuan sebuah tindakan maladministrasi yang berujung pada kerugian negara Oleh karena itu

jas dan terang unsur menyalahgunakan wewenang ataupun Penyalahgunaan Wewenang merupakan ujung tombak dari Tindak Pidana Korupsi, sebelum penentuan Unsur merugikan keuangan negara , maka untuk itu harus diuji terlebih dahulu apakah seseorang Tersangka atau Terdakwa yang didakwa melakukan Tindak Pidana Korupsi tersebut telah melakukan penyalahgunaan wewenang.

Dengan demikian unsur “menyalahgunakan kewenangan” sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diartikan memiliki pengertian yang berbeda dengan “penyalahgunaan kewenangan” sebagaimana disebut dalam Pasal 21 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atau lebih jauh lagi bahwa ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) tersebut dianggap telah mencabut kewenangan yang dimiliki penyidik dalam melakukan penyidikan dalam rangka mengetahui apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seorang tersangka selaku pejabat pemerintahan yang mana seharusnya menjadi objek untuk diuji terlebih dahulu di Peradilan Tata Usaha Negara.⁸

Di dalam setiap pemberian wewenang kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan, sehingga tidak serta merta harus melalui hukum pidana penyelesaiannya atau bisa dikatakan hukum pidana merupakan *ultimum remedium*. Secara yuridis pertanggung-jawaban terhadap penyalahgunaan wewenang yang melanggar hukum harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal tersebut

⁸ Varia Peradilan Tahun XXX No. 353 April 2015, hlm 28.

harus sesuai dengan konsep hukum “*geen bevoegdheid zonder verantwoording* or *there is no authority without responsibility*” yang artinya tiada kewenangan tanpa tanggung jawab.

Disamping itu, dalam hukum pidana menganut prinsip “*personal responsibility*” yang artinya tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. *In casu* dalam hal ini perlu dibedakan tanggung jawab menurut hukum administrasi dengan hukum pidana. Pada hukum administrasi berlaku prinsip pertanggungjawaban jabatan (*liability responsibility*), sedangkan dalam hukum pidana berlaku prinsip pertanggungjawaban pribadi *personal responsibility*.

Dari paparan di atas, dalam hukum administrasi setiap penggunaan wewenang di dalamnya terkandung pertanggung jawaban, namun demikian harus pula dipisahkan tentang tata cara memperoleh dan menjalankan wewenang oleh karena tidak semua pejabat yang menjalankan wewenang secara atribusi dan delegasi adalah pihak yang melaksanakan tugas dan atau pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum.

Berdasarkan uraian-uraian yang telah penulis uraikan diatas, melatarbelakangi penulis untuk membahasnya dalam sebuah karya ilmiah berbentuk tesis yang berjudul “**Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi**”.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi pusat perhatian penulis dalam penelitian ini dapatlah dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi?
2. Bagaimana Kekuatan Pembuktian Dari Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Pembuktian Unsur Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi.
2. Untuk mengetahui Kekuatan Pembuktian Dari Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Pembuktian Unsur Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Tindak Pidana Korupsi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memperkaya khasanah teoritik bagi perkembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum administrasi negara yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi.

2. Manfaat Praktis

a. Hasil penelitian untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh pada Fakultas Hukum Pasca Sarjana Universitas Andalas;

b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Penegak Hukum dalam memaknai Penyalahgunaan Wewenang dalam kaitannya dengan Tindak Pidana Korupsi;

c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang jelas bagi Badan atau Pejabat dan/atau Aparatur Sipil Negara dalam melakukan tugas dan fungsi pemerintahan dalam penggunaan wewenang agar tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang yang berujung pada tindak pidana korupsi; dan

d. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan informasi gambaran yang jelas kepada masyarakat tentang wewenang atau kewenangan Badan atau Pejabat dan/atau Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan fungsi pemerintahan secara komprehensif



agar tidak selalu memaknai penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori/kerangka teori dalam suatu penelitian hukum sebenarnya merupakan jawaban konseptual dari rumusan masalah penelitian.⁹ Suatu teori mungkin memberikan pengarahan pada aktivitas penelitian yang dijalankan dan memberikan taraf pemahaman tertentu.¹⁰ Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri yaitu teori-teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum, dan ulasan pakar hukum berdasarkan pembedaan kekhususannya.¹¹ Untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, diperlukan beberapa teori relevan yaitu sebagai berikut :

a. Teori Kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *authority* kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Undang-undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, membedakan antara wewenang dan kewenangan, menurut Pasal 1 angka (5) dan (6), yaitu:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk

⁹ M Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 61.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1982, hlm 6.

¹¹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 79.

mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

“Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggaran negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen ini dimaksudkan untuk, agar pejabat negara tidak menggunakan wewenangnya diluar tujuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ini bertujuan bahwa setiap tindak pemerintah pemerintahan atau pejabat negara harus selalu mempunyai dasar hukum dalam bertindak. Komponen komformitas mengandung makna adanya standar`wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹²

Sejalan dengan pilar utama penegakan hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang

¹² Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997, hlm 1.

pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi serta mandat.¹³ Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat, sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Pada atribusi wewenang pertanggungjawaban secara yuridis oleh si penerima wewenang, tergantung pada si penerima wewenang melakukan mandat atau delegasi. Jika yang dilakukan adalah pemberian mandat maka mandans (pemberi wewenang/penerima wewenang dalam atribusi) tetap bertanggung jawab. Hal tersebut berbeda kalau dengan cara delegasi, maka pemberi wewenang tidak bertanggung jawab, pertanggungjawaban sudah beralih pada delegatoris.¹⁴

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2001, hlm 94.

¹⁴ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Graha Indonesia, 1966, hlm 78.

2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Pada delegasi, pekerjaan yang didelegasikan diserahkan sebagian atau seluruh wewenang kepada penerima delegasi (delegatoris) untuk bertindak melaksanakan pekerjaan tersebut atas namanya sendiri. Pada delegasi disertai dengan penyerahan wewenang, oleh karenanya jika terjadi penyalahgunaan wewenang oleh delegatoris maka yang bertanggung jawab adalah delegatoris.

3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain. Pertanggungjawaban mandat bersumber dari persoalan wewenang karena wewenang tetap berada pada mandans (pemberi wewenang) sedangkan mandataris (penerima wewenang) hanya dilimpahi wewenang bertindak untuk dan atas nama mandans. Pada mandat tidak terjadi penyerahan wewenang, artinya mandans tetap dapat bertindak sendiri atas namanya. Tidak adanya penyerahan wewenang pada mandat maka yang bertanggung jawab secara yuridis tetap pada mandans (pemberi wewenang).¹⁵

Lahirnya Undang-undang No. 30 tahun 2014 telah memberikan pengertian tentang atribusi, delegasi dan mandat secara eksplisit di dalam Pasal 1 angka 22, 23 dan 24, yaitu:

¹⁵ Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXX No. 353 April 2015, hlm 22.

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang”.

“Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”

“Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.”

b. Teori Kepastian Hukum

Berbicara mengenai kepastian hukum, tidaklah dapat dilepaskan dari cita hukum (*idee des recht*). Kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar yang menopang cita hukum tersebut. Gustav Radbruch yang tesisnya sudah diterima luas oleh komunitas ilmu hukum mengatakan bahwa cita hukum tersebut ditopang oleh kehadiran tiga nilai dasar (*grundwerten*) yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*) dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).¹⁶ Ketiga hal ini sekaligus merupakan tujuan dari hukum.¹⁷

Terkait dengan kepastian hukum, Gustav Radbruch sebagaimana yang dikutip oleh Theo Huijbers mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu di antara tiga aspek yang diperlukan disamping keadilan dalam arti sempit dan tujuan keadilan atau

¹⁶ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum, (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm 292.

¹⁷ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm 40.

finalitas untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai. Aspek kepastian hukum atau legalitas menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.¹⁸

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. Ubi Ius Incertum, Ibi Ius Nullum, yang berarti dimana tidak kepastian hukum, disitu tidak ada hukum.¹⁹

Menurut Tata Wijayanta, kepastian hukum dapat dimaknai bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir.²⁰

Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal khusus, sebelum ia memulai dengan perkara. Kedua kepastian

¹⁸ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1982, hlm 163.

¹⁹ Shidarta, *Op.Cit.*, hlm 82.

²⁰ Tata Wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/291/285>, (dikunjungi pada tanggal 15 Mei 2018 pukul 19.19 Wib).

hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.²¹

Peter Mahmud Marzuki mengatakan kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.²²

Jan Michiel Oto sebagaimana dikutip oleh Shidarta mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :²³

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*) diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

Terkait dengan kepastian hukum ini, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan kepastian hukum tertuju pada

²¹ L.J Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pranadya Paramita, Jakarta, 2004, hlm 117.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 137.

²³ Shidarta, *Op. Cit.*, hlm 85.

ketertiban, artinya kehidupan bersama dapat tertib hanya jika ada kepastian dalam hubungan sesama manusia.²⁴

Menurut Soerjono Soekanto, wujud dari kepastian hukum adalah perturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi bagi golongan tertentu dapat pula peraturan setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku didaerahnya saja.²⁵ Teori kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang kongkret. Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk masalah-masalah yang kongkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam penyelesaian sengketa tersebut. Kemudian kepastian hukum berarti perlindungan hukum.²⁶

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu:²⁷

1. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
2. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang

²⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm 68.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta, UI Press, 2006), hlm. 155.

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Pranada Media Group, 2010, hlm. 60.

²⁷ *Ibid*, hlm. 158.

bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Arti penting kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengaharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Tanpa kepastian hukum, orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan. Akan tetapi jika terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum dan ketat menaati peraturan hukum, maka akibatnya akan kaku serta menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya tetap demikian, sehingga harus ditaati dan dilaksanakan. Undang-Undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat.²⁸

Ajaran hukum umum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau dan yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum. Hukum memang padahakikatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak,

²⁸ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hlm.136.

meskipun dalam manifestasinya bisa berwujud kongkrit. Oleh karena itu pertanyaan tentang apakah hukum itu senantiasanya merupakan pertanyaan yang jawabannya tidak mungkin satu. Dengan kata lain, persepsi orang mengenai hukum itu beranekaragam, tergantung dari sudut manakah mereka memandangnya. Kalangan hakim akan memandang hukum itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan hukum akan memandang hukum dari sudut profesi keilmuan mereka, rakyat kecil akan memandang hukum dari sudut pandang mereka dan sebagainya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik.

c. Teori Penegakan Hukum

Hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Raharjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum adalah

usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.²⁹ Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandanganpandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai social engineering), memelihara dan memperthankan (sebagai social control) kedamaian pergaulan hidup.³⁰ Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menajmin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan dalam hukum formal.

Jika hakikat hukum penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. “*De rechtshandhavingstaak kan iets op de schouders van de politie worden gelegd. Handhaving is een taak van vele rechtssubjecten in samenleving*” (tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat). Meskipun demikian, dalam kaitannya

²⁹ Sapjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung, Sinar Baru, hlm 15.

³⁰ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Jakarta, Binacipta, 1983. Hlm 13.

dengan hukum publik, J.B.J.M. ten berge memngatakan bahwa pihak pemerintahlah yang bertanggung jawab melakukan penegakan hukum, “*De overheid is primair verantwoordelijk voor de handhaving van publiekrecht*”.

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh akrena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu :³¹

1. Faktor Hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada tulisan lain, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum

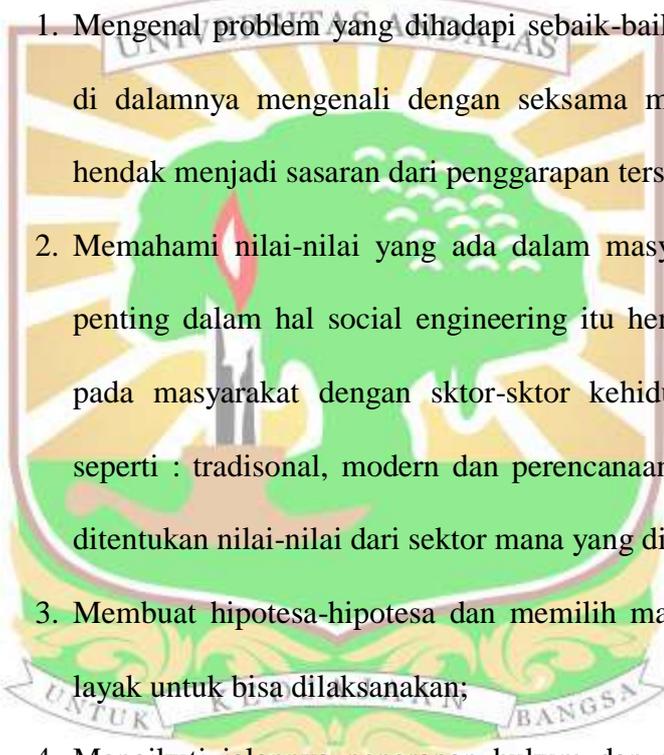
³¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegqakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 1983, hlm 4-5.

dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni :³²

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya;
2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa pembela, petugas pemasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum;
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya; dan
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

³² Soerjono Soekanto, *Op, Cit.*, hlm 15.

Keempat faktor tersebut di atas, saling berkaitan dan merupakan inti dari sistem penegakan hukum. Apabila keempat faktor tersebut ditelaah dengan teliti, maka akan dapat terungkap hal yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum. Dalam kaitan ini, Sapipto Raharjo mengemukakan bahwa agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- 
1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
 2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal social engineering itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sktor-sktor kehidupan majemuk, seperti : tradisonal, modern dan perencanaan. Pad tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
 3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
 4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

J.B.J.M. ten Berge menyebutkan beberapa aspek yang harus diperhatikan atau dipertimbangkan dalam rangka penegakan hukum, yaitu :

1. *Een regel moet zo weining mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen*(suatu peraturan harus sedikit mungkin membiarkan ruang bagi perbedaan interpretasi);
2. *Uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt* (ketentuan perkecualian harus dibatasi secara manual);
3. *Regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten*(peraturan harus sebanyak mungkin diarahkan pada kenyataan yang secara objektif dapat ditentukan);
4. *Regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast* (peraturan harus dapat dilaksanakan oleh mereka yang terkena peraturan itu dan mereka yang dibebani dengan tugas penegakan hukum).

d. Teori Pembuktian

Masalah hukum adalah masalah pembuktian di pengadilan. Hukum pembuktian adalah seperangkat aturan hukum yang mengatur tentang pembuktian. Ada suatu perbedaan yang tajam antara pembuktian dalam hukum acara pidana dan pembuktian dalam hukum acara perdata. Berbicara sistem pembuktian bertujuan untuk mengetahui bagaimana cara meletakkan hasil pembuktian terhadap perkara yang sedang diperiksa. Hasil dan kekuatan pembuktian yang bagaimana yang dapat dianggap cukup memadai

membuktikan kesalahan terdakwa. Apakah dengan terpenuhi pembuktian minimum sudah dapat dianggap cukup membuktikan kesalahan terdakwa, apakah dengan lengkapnya pembuktian dengan alat-alat bukti, masih diperlukan faktor atau unsur “keyakinan” hakim, sebelum meninjau sistem pembuktian yang dianut dalam KUHAP, ada baiknya ditinjau dari beberapa ajaran yang berhubungan dengan sistem pembuktian, yakni :

1. *Conviction In Time*

Sistem pembuktian *Conviction In Time* menentukan salah tidaknya seorang terdakwa, semata-mata ditentukan oleh penilaian “keyakinan” hakim. Keyakinan hakim yang menentukan keterbuktian kesalahan terdakwa. Dari mana hakim menarik dan menyimpulkan keyakinannya, tidak menjadi masalah dalam sistem ini. Keyakinan boleh diambil dan disimpulkan hakim dari alat-alat bukti yang diperiksanya dalam sidang pengadilan. Bisa juga hasil pemeriksaan alat-alat bukti itu diabaikan hakim, dan langsung menarik keyakinan dari keterangan atau pengakuan terdakwa. Sistem pembuktian conviction-inteme, sudah barang tentu mengandung kelemahan. Hakim dapat saja menjatuhkan hukuman pada seseorang terdakwa semata-mata atas “dasar keyakinan” belaka tanpa didukung oleh alat bukti yang cukup. Sebaliknya hakim leluasa membebaskan terdakwa dari tindakan pidana yang dilakukan walaupun kesalahan

terdakwa telah cukup terbukti dengan alat-alat bukti yang lengkap, selama hakim tidak yakin dengan kesalahan terdakwa. Jadi, dalam sistem pembuktian *conviction-in time*, sekalipun kesalahan terdakwa sudah cukup terbukti, pembuktian yang cukup itu dapat dikesampingkan keyakinan hakim. Sebaliknya walaupun kesalahan terdakwa “tidak terbukti” bedasar alat-alat bukti yang sah, terdakwa bisa dinyatakan bersalah, semata-mata atas “dasar keyakinan” hakim. Keyakinan hakim yang “dominan” atau yang paling menentukan salah atau tidaknya terdakwa. Seolah-olah sistem ini menyerahkan sepenuhnya nasib terdakwa kepada keyakinan hakim semata-mata. Keyakinan hakimlah yang menentukan wujud kebenaran sejati dalam sistem pembuktian ini.

conviction intime yang berarti keyakinan semata. Artinya dalam menjatuhkan putusan, dasar pembuktiannya semata-mata diserahkan kepada keyakinan hakim. Dia tidak terikat kepada alat bukti, namun atas dasar keyakinan yang timbul dari hati nurani dan sifat bijaksana seorang hakim, ia dapat menjatuhkan putusan. Salah satu negara di dunia yang menggunakan *conviction intime* dalam persidangan perkara pidana adalah Amerika. Hakim di Amerika adalah *unus judex* atau hakim tunggal yang tidak menentukan benar atau salahnya seorang terdakwa, melainkan juri yang

menentukan. Kendatipun demikian, hakim di Amerika dalam menyangkan suatu perkara memiliki hak veto. Dalam suatu titik yang paling ekstrem, seandainya semua juri mengatakan terdakwa bersalah, namun hakim tidak berkeyakinan demikian, ia dapat membebaskan terdakwa. Begitu pula sebaliknya jika semua juri mengatakan terdakwa tidak bersalah, tetapi hakim berkeyakinan bahwa terdakwa bersalah, ia dapat menjatuhkan pidana.³³

2. *Conviction Raisonee*

Dalam sistem ini pun dapat dikatakan "keyakinan hakim" tetap memegang peranan penting dalam menentukan salah tidaknya terdakwa. Akan tetapi, dalam sistem pembuktian ini, faktor keyakinan hakim "dibatasi". Jika dalam sistem pembuktian *conviction-raisonnee*, keyakinan hakim harus didukung dengan "alasan –alasan yang jelas". Hakim wajib menguraikan dan menjelaskan alasan-alasan apa yang mendasari keyakinannya atas kesalahan terdakwa. Tegasnya, keyakinan hakim dalam sistem *conviction-raisonnee*, harus dilandasi *reasoning* atau alasan-alasan, dan *reasoning* itu harus "*reasonable*". Yakni berdasar alasan yang dapat diterima. Keyakinan hakim harus mempunyai dasar alasan yang logis dan benar-benar diterima akal. Tidak semata-mata atas

³³ Eddy O.S. Hiarij, *Teori dan Hukum Pembuktian*, Jakarta, Erlangga, 2012, hlm 15

dasar keyakinan yang tertutup tanpa uraian alasan yang masuk akal.

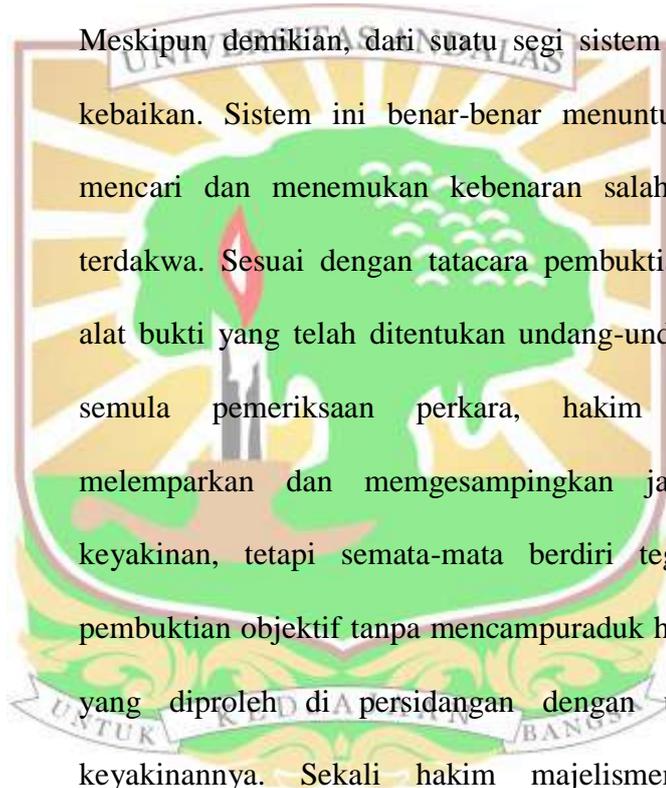
Conviction raisonee artinya, dasar pembuktian menurut keyakinan hakim dalam batas-batas tertentu atas alasan yang logis. Di sini, hakim diberi kebebasan untuk memakai alat-alat bukti di sertai dengan alasan yang logis. Dalam konteks hukum acara pidana di Indonesia, *conviction raisonee* digunakan dalam persidangan tindak pidana ringan, termasuk perkara lalu lintas dan persidangan perkara pidana dalam acara cepat yang tidak membutuhkan jaksa penuntut umum untuk menghadirkan terdakwa, tetapi polisi yang mendapat kuasa dari jaksa penuntut umum dapat menghadirkan terdakwa dalam sidang pengadilan.

3. Pembuktian Menurut Undang-Undang Secara Positif

Pembuktian menurut Undang-undang secara positif, "keyakinan hakim tidak ikut ambil bagian" dalam pembuktian kesalahan terdakwa. Keyakinan hakim dalam sistem ini, tidak ikut berperan menemukan salah atau tidaknya terdakwa. Sistem ini berpedoman pada prinsip pembuktian dengan alat-alat bukti yang ditentukan undang-undang. Untuk membuktikan salah atau tidaknya terdakwa semata-mata "digantungkan kepada alat-alat bukti yang sah". Asal sudah dipenuhi syarat-syarat dan ketentuan pembuktian menurut undang-undang, sudah cukup menentukan kesalahan

terdakwa tanpa, bukan menjadi masalah. Pokonya, apabila sudah terpenuhi cara-cara pembuktian dengan alat-alat yang sah menurut undang-undang, hakim tidak lagi menyankan keyakinan hati nuraninya akan kesalahan terdakwa. Dalam sistem ini, hakim seolah-olah “robot peleksana” undang-undang yang takmemiliki hati nurani. Hati nuraninya tidak ikut hadir dalam menentukan salah satu tidaknya terdakwa.

Meskipun demikian, dari suatu segi sistem ini mempunyai kebaikan. Sistem ini benar-benar menuntut hakim wajib mencari dan menemukan kebenaran salah atau tidaknya terdakwa. Sesuai dengan tatacara pembuktian dengan alat-alat bukti yang telah ditentukan undang-undang. Dari sejak semula pemeriksaan perkara, hakim hakim harus melemparkan dan mengesampingkan jauh-jauh faktor keyakinan, tetapi semata-mata berdiri tegak pada nilai pembuktian objektif tanpa mencampuraduk hasil pembuktian yang diperoleh di persidangan dengan unsur subjektif keyakinannya. Sekali hakim majelisenemukan hasil pembuktian yang objektif sesuai dengan cara dan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang, tidak perlu lagi mennya dan menguji hasil pembuktian tersebut dengan keyakinan hati nuraninya. Bagaimana kalau sistem ini dibandingkan dengan sisitem pembuktian keyakinan atau convection-in time? Kita berpendapat, sistem pembuktian



menurut undang-undang secara positif, lebih sesuai dibandingkan dengan sistem menurut keyakinan. Sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif, lebih dekat pada prinsip ‘penghukuman berdasar hukum’. Artinya penjatuhan hukum terhadap seseorang, semata-mata tidak diletakan dibawah kewenangan hakim, tetapi diatas kewenangan undang-undang yang berlandaskan asas; seorang terdakwa baru dapat dihukum dan dipidana jika apa yang didakwakan kepadanya benar-benar terbukti berdasarkan cara alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang.

4. Pembuktian Menurut Undang-Undang Secara Negatif

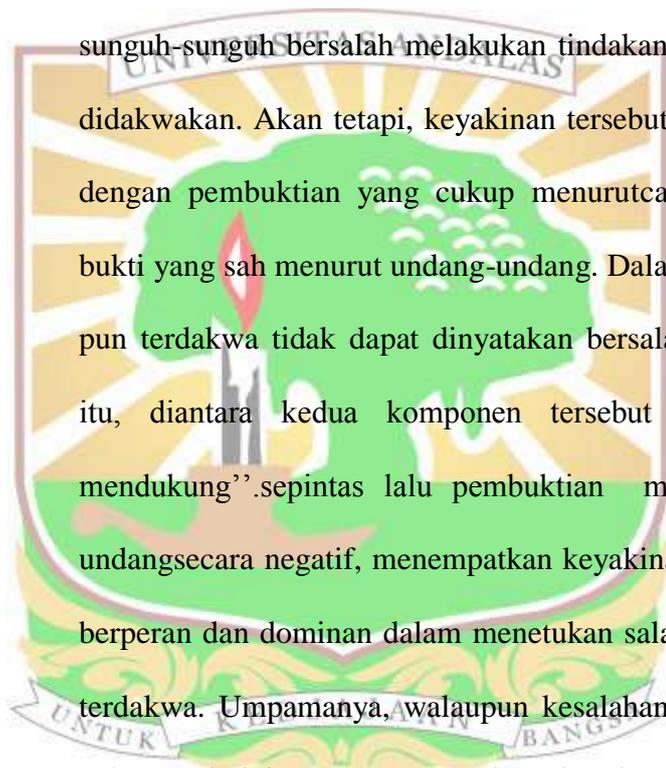
Sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif merupakan teori antara sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif dengan sistem pembuktian menurut keyakinan atau *convectin-in time*. Sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif merupakan keseimbangan antara kedua sistem yang saling bertolak belakang secara ekstrem. Dari keseimbangan tersebut, sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif ‘menggabungkan’ ke dalam dirinya secara terpadu sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif. Dari hasil penggabungan kedua sistem bertolak belakang itu, tewujudlah suatu ‘sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif’. Rumusan berbunyi; salah tidaknya

seorang terdakwa ditentukan oleh keyakinan hakim yang didasarkan kepada cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang. Berdasarkan rumusan di atas, untuk menyatakan salah atau tidak terdakwa, tidak cukup berdasarkan keyakinan hakim semata-mata. Atau hanya semata-mata didasarkan atas keterbuktian menurut ketentuan dan cara pembuktian dengan alat-alat bukti yang ditentukan undang-undang. Seorang terdakwa baru dapat dinyatakan bersalah apabila kesalahan yang didakwakan kepadanya dapat dibuktikan dengan cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang serta sekaligus keterbuktian kesalahan itu “dibarengi” dengan keyakinan hakim. Bertitik tolak dari uraian di atas, untuk menentukan salah atau tidaknya seorang terdakwa menurut sistem pembuktian undang-undang secara negatif, terdapat dua komponen:

1. Pembuktian harus dilakukan menurut cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang,
2. Dan keyakinan hakim yang juga harus didasarkan atas cara dan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang.

Dengan demikian sistem ini memadukan unsur “objektif” dan “subjektif” dalam menentukan salah atau tidaknya terdakwa. Tidak ada yang paling dominan diantara kedua unsur tersebut. Jika salah satu diantara dua unsur itu tidak

ada, tidak cukup untuk mendukung keterbuktian kesalahan terdakwa. Misalnya, ditinjau dari segi cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang, kesalahan terdakwa cukup terbukti, tetapi sekalipun sudah cukup terbukti, hakim “tidak yakin” akan kesalahan terdakwa, dalam hal seperti ini terdakwa tidak dapat dinyatakan bersalah. Sebaliknya, hakim benar-benar yakin terdakwa sungguh-sungguh bersalah melakukan tindakan kejahatan yang didakwakan. Akan tetapi, keyakinan tersebut tidak didukung dengan pembuktian yang cukup menurut cara dan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang. Dalam hal seperti ini pun terdakwa tidak dapat dinyatakan bersalah. Oleh karena itu, diantara kedua komponen tersebut harus “saling mendukung”. Sepintas lalu pembuktian menurut undang-undang secara negatif, menempatkan keyakinan hakim paling berperan dan dominan dalam menentukan salah atau tidaknya terdakwa. Umpamanya, walaupun kesalahan terdakwa telah cukup terbukti menurut cara dan alat-alat bukti yang sah, pembuktian itu dapat “dianulir” atau “ditiadakan” oleh keyakinan hakim. Apalagi jika pada diri hakim terdapat motivasi yang tidak terpuji demi keuntungan pribadi, dengan suatu imbalan materi, dapat dengan mudah membebaskan terdakwa dari pertanggungjawaban hukum, atas alasan hakim “tidak yakin” akan kesalahan terdakwa. Terbukti memang



cukup terbukti secara sah. Namun terbukti secara sah. Hakim tidak yakin akan kesalahan yang telah terbukti tersebut. Oleh karena itu, terdakwa harus dibebaskan dari tuntutan hukum. Barang kali disinilah letak kelemahan sistem ini. Sekalipun secara teoritis antara kedua komponen itu tidak saling dominan. tapi dalam praktek, secara tersselubung unsur keyakinan hakim yang paling menentukan dan dapat melemparkan secara halus unsur pembuktian yang cukup . terutama bagi seorang hakim yang kurang hati-hati, atau hakim yang kurang tanguh benteng iman dan moraolnya, gampang sekali memanfaatkan sistem pembuktian ini dengan suatu imbalan yang diberikan oleh terdakwa. Akan tetapi, kita sadar. Di manakah dijumpai di dunia ini suatu sistem yang sempurna tanpa cacat? Bagaimanapun baik atau buruknya suatu sistem, semuanya sangat tergantung kepada manusia yang berada dibelakang sistem yang bersangkutan.

e. **Teori Pertanggungjawaban Jabatan**

Penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Asas legalitas merupakan unsur universal konsep negara hukum apapun tipe negara hukum yang dianut suatu negara. Dalam hukum

pidana asas legalitas dalam wujudnya “*nullum delictum sine lege*” dewasa ini masih diperdebatkan asas belakunya. Dalam hukum administrasi asas legalitas dalam wujudnya “*wetmatigheid van bestuur*” sudah lama dirasakan tidak memadai.

Tidak memadainya asas “*wetmatigheid van bestuur*” pada dasarnya berakar pada hakikat kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pemerintahan di Indonesia sangat populer disebut dengan eksekutif (melaksanakan undang-undang). Dalam kaitan dengan hal tersebut Philipus M. Hadjon menyatakan dengan menyitir pendapatnya N.E. Algra bahwa : “pada kepustakaan Belanda jarang menggubnakan istilah “*uitvoerende macht*” (eksekutif), melainkan menggunakan istilah yang populer “*bestuur*” (tata kelola) yang dikaitkan dengan “*sturen*” (tata kemudi) dan “*sturing*” (pengemudi). “*Bestuur*” dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial.

Badan hukum publik yang berupa negara, pemerintah, departemen, pemerintah daerah, institusi untuk dapat menjalankan tugasnya mereka memerlukan kewenangan. Pemeberian kewenangan terhadap badan hukum publik tersebut dapat dilihat pada konstitusi masing-masing negara. Untuk Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Bab Pembagian Kekuasaan yang terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemberian wewenang tersebut dapat dilihat dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 17, Pasal Pasal 18 dengan amandir

Pasal 18 A dan pasal 18 B (Kekuasaan Pemerintahan); Pasal 19, Pasal 20 yang di amandar dengan Pasal 20 A (Kekuasaan Legislatif); dan Pasal 24 yang di amandar dengan Pasal 24 A, Pasal B dan Pasal 24 C (Kekuasaan Yudikatif).

Tatiek Sri Djatmiati, menyatakan hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan (*“administratiefrecht”* atau *“bestuursrecht”*) berisikan norma-norma hukum pemerintahan.

Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakepatuhan hukum (*improper legal or improper illegal*), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara *“improper illegal”* maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggungjawabkan. Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahn berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu

atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara :

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk kontribusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan Peraturan Daerah.
2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana

diciptakan wewenang -wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Dalam hukum administrasi Belanda telah merumuskan pengertian delegasi dalam wet Belanda yang terkenal dengan singkatan AWB (*algemene wet bestuurrecht*). Dalam pasal 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima disebut *delegataris*. Jadi suatu delegasi selalui didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Dalam pemberian/pelimpahan wewenang ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu :

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk menerima penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut; dan
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Jika konsep delegasi seperti itu, maka tidak ada delegasi umum dan tidak mungkin ada delegasi dari atasan ke bawahan.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain); jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Menurut Nur Basuki Minarno³⁴, bahwa dalam praktik terjadi penyelundupan hukum yaitu mmandat dialihkan menjadi *delegasi semu*. Misalnya Kota Makassar, untuk izin mendirikan bangunan (IMB) dikeluarkan surat yang berkepala kop “Dinas Pengawasan Bangunan Daerah”, tidak lagi menggunakan surat kop Walikota Makassar. Dengan perubahan tersebut seolah-olah wewenang telah dialihkan kepada Dinas Pengawasan Bangunan Daerah, tidak lagi menjadi wewenang Walikota. Kedudukan Dinas sebagai bawahan Kepala Daerah, konsep pelimpahan wewenang dengan cara delegasi tidak memungkinkan karena Kepala Dinas merupakan bawahan Kepala Daerah.

³⁴ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Palangkaraya, 2009, hlm 72.

Delegasi semu dijumpai juga dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan :

1) Kepala Daerah selaku Kepala Pemerintah daerah adalah pemegang Kekuasaan Pengelolaan Daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

2) Dalam pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekretaris daerah bertindak selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.

3) Pelimpahan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) , ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan tersebut di atas, delegasi yang dilakukan oleh Kepala Daerah atau Perangkat Pengelola Keuangan Negara tidak dapat diklasifikasikan sebagai delegasi karena sekretaris daerah dan perangkat pengelola keuangan daerah adalah bawahan/pembantu Kepala Daerah. Pada delegasi semu menimbulkan permasalahan dari segi hukum administrasi berkaitan dengan KTUN kepada siapa tuntutan diajukan, karena di dalam hukum administrasi Kepala Daerah sebagai pejabat yang mewakili pemerintah daerah baik secara eksternal maupun internal.

Hal tersebut berbeda dari aspek pidana, dalam hal terjadi mandat atau delegasi menurut hukum pidana yang bertanggung jawab adalah

mandatoris atau delegatoris, karena dalam hukum pidana pertanggungjawaban pidana dikenal dengan pertanggungjawaban pribadi (*personal responsibility*). Misalnya dalam dalam pengelolaan keuangan daerah, Kepala Dinas melakukan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi tindak pidana korupsi maka Kepala Dinas tersebut yang harus bertanggung jawab secara pribadi, meskipun dilihat dari segi konsep delegasi wewenang hal tersebut keliru. Dalam hal pertanggungjawaban terhadap si pelaku perlu dibedakan pertanggungjawaban perorangan atau individu (*personal responsibility*) sebagaimana berlaku sebagai prinsip dalam hukum pidana.

Adapun mandat tidak terjadi terjadi pelimpahan adapun dalam arti pemberian kewenangan, pejabat yang diberi mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans (pemberi mandat).

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau yang akan diteliti³⁵, ini bertujuan agar adanya persamaan defenisi dari konsep-konsep yang menjadi pembahasan.

³⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Press, Jakarta, 1990, hlm 132.

1. Pengujian adalah proses yang bertujuan untuk memastikan apakah semua fungsi sistem bekerja dengan baik dan benar.³⁶
2. Menyalahgunakan Kewenangan adalah perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tetapi masih dalam lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁷
3. Peradilan Tata Usaha Negara adalah lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara.
4. Tindak Pidana Korupsi adalah Melakukan perbuatan melawan huku, menyalahgunakan wewenang dan memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu badan. Perbuatan memperkaya artinya berbuat apa saja, misalnya mengambil, memindahbukukan, menandatangani kontrak dan sebagainya, sehingga si pembuat bertambah kaya.

F. Metode Penelitian

Dalam kaitannya dengan permasalahan dalam rumusan masalah, maka penelitian perlu menggunakan metode yang relevan. Metode dalam hal ini dapat dijabarkan dari aspek pendekatannya, metode dan alat pengumpulan bahan hukum dan teknik analisis bahan hukum.

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dimaksudkan sebagai penelitian yang dilakukan

³⁶ [www. Pengertianmenurutpara ahli.com/pengertian –pengujian](http://www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-pengujian), diakses pada tanggal 21 Agustus 2015, Pkl. 22.51 Wib.

³⁷ Phillipus M hadjon, *Tentang Wewenang*, (Makalah Univ. Airlangga, tanpa tahun), hlm. 1.

dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.³⁸ Penggunaan metode yuridis normatif bersifat kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada berbagai alasan sebagai berikut: *Pertama*, analisis kualitatif didasarkan pada paradigma hubungan yang dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada yang dikumpulkan. *Kedua*, data yang akan dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantifir. *Ketiga*, sifat dasar data yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan (*holistic*).

Sementara itu penelitian ini juga bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*)³⁹, dan pendekatan analitis (*analytical approach*)⁴⁰. Soerjono Soekanto menyatakan penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu selain memperkuat teori-teori lama, atau didalam rangka menyusun teori-teori baru.⁴¹

³⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 13-14

³⁹ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, Cet II, hlm 302.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 310.

⁴¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, hlm 28.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang permasalahan hukum yang diteliti dalam tesis ini yaitu permasalahan terkait dengan Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam kaitannya dengan tindak pidana korupsi dan kemudian menganalisis dan menyajikannya secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.

3. Data dan Sumber Data

Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif maka sumber data utamanya berupa bahan hukum, misalnya berupa buku/monograf, artikel, brosur/pamphlet, dan bahan non buku seperti blog dan bahan dari internet.⁴² Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode dokumentasi. Metode dokumentasi adalah suatu cara mengumpulkan bahan hukum yang bersumber dari tulisan.⁴³ Bahan hukum tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat⁴⁴, yang terdiri dari :

⁴²*Ibid*, hlm 28.

⁴³ Metode dokumentasi disebut juga dengan istilah teknik documenter atau studi documenter. Ade Saptomo, *Metode dan Jalan Dalam Bidang Ilmu Sosial*, Kopertis Wilayah X, Padang, 2004, hlm 6-8

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2006, hlm 13.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP);
- 3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 4) Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas dari Koupasi, Kolusi Dan Nepotisme;
- 5) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 6) Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- 7) Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi;
- 8) Undang-Undang No. 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- 9) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
- 10) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;



11) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

12) Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa Anti Korupsi, 2003);

13) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

14) Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

15) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;

16) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;

17) Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;

18) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006;

19) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-VIII/2010;

20) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 31/PUU-X/2012;

21) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 39/PUU-X/2012;

22) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-XII/2014;

23) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 54/PUU-XII/2014;



24) Peraturan Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang;

25) Surat Edaran Mahkamah Agung No. 04 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan;

26) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda No. 21/G/2010/PTUN.SMD;

27) Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan No. 25/G/2015/PTUN-MDN;

28) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan No. 176/B/2015/PT TUN-MDN;

29) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016;

30) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi No. 20/G/2016/PTUN.JBI;

31) Kesepakatan Bersama Badan Pemeriksa Keuangan Dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia No. 01/KB/I-VII.3/07/2007 Jo. No. Kep-071/A/JA/07/2007 Tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap asil Pemeriksaan BPK Yang Diduga Mengandung Unsur Tindak Pidana;

32) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara

Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara Terhadap Bendahara;

33) Fatwa Mahkamah Agung No. 068/KMA/HK.01/VII/2012 Tanggal 27 Juli 2012.

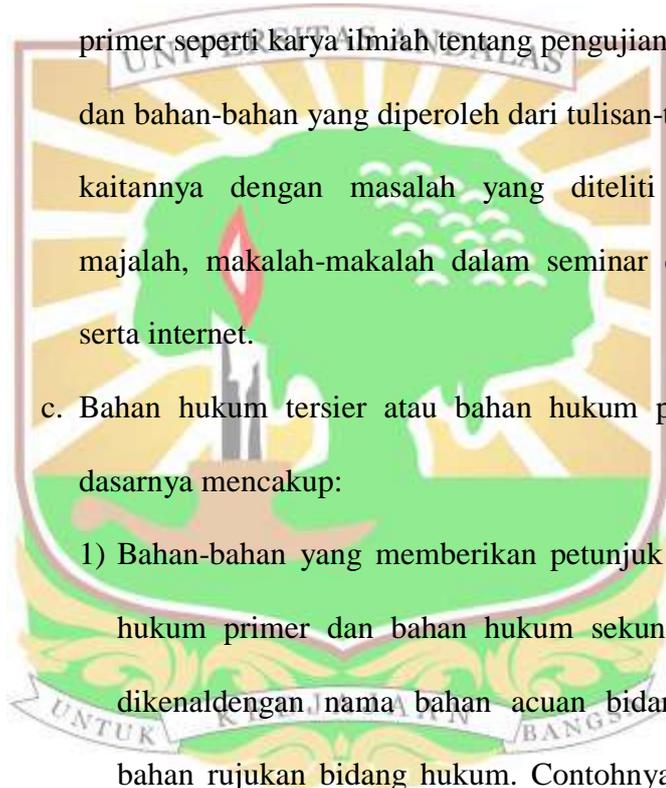
b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan karya ilmiah dari ahli hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer seperti karya ilmiah tentang pengujian undang-undang dan bahan-bahan yang diperoleh dari tulisan-tulisan yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti seperti koran, majalah, makalah-makalah dalam seminar dan symposium serta internet.

c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup:

1) Bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Contohnya adalah abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum dan seterusnya.

2) Bahan-bahan hukum primer, sekunder dan penunjang (tersier) di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan



lainnya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya.⁴⁵

4. Cara Pengumpulan Data

Sebagaimana ciri dari penelitian hukum normatif, maka cara pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen yaitu mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau keputakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan, serta alat untuk mengumpulkan bahan hukum yang bersumber dari tulisan adalah pedoman dokumentasi yang membuat garis-garis besar kategori yang dicari.⁴⁶ Setelah garis-garis besar kategori yang dicari dibuat, bahan-bahan yang terkumpul dikelompokkan dan ditempatkan sesuai dengan kategori-kategori yang ada.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi keputakaan, aturan perundang-undangan dan artikel diuraikan dan disajikan dalam penulisan yang sistematis guna menjawab permasalahan penelitian. Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm 33.

⁴⁶ Phillipus M Hadjon, *Merancang dan Menulis Hukum Normatif (teori dan filsafat)*, hlm 6 (tidak diterbitkan).